Demandas sociais *versus* crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil*

Maria Cecília Prates Rodrigues**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A atual crise de financiamento; 3. As crescentes demandas sociais; 4. A formalização da parceria com o terceiro setor no âmbito da reforma do Estado; 5. O papel marginal do terceiro setor até os anos 90; 6. Projeto social: o novo elo da parceria entre o terceiro setor e o governo; 7. Terceiro setor e governo: exemplos de parceria; 8. Conclusão.

PALAVRAS-CHAVE: terceiro setor; demandas sociais; financiamento.

Este artigo analisa o potencial das organizações da sociedade civil para se tornarem parceiras do Estado no atendimento das crescentes demandas sociais.

Social demands *versus* financial crisis: the role of the third sector in Brazil

This paper analyzes the potential of civil organizations to become the State's partners in the task of answering to the ever growing social demands.

1. Introdução

As carências sociais no Brasil são mais do que conhecidas, e em períodos de mudanças e de crise, como o que vivemos no segundo semestre de 1998, elas tendem a se agravar. No entanto, vemos que as fontes de financiamento dos setores público e privado estão cada vez mais escassas, justamente quando se tornam mais necessárias.

Este artigo analisa o potencial das organizações da sociedade civil, também conhecidas por terceiro setor ou setor sem fins lucrativos, como parceiras

* Artigo recebido em out. e aceito em nov. 1998.

** Economista do IBRE/FGV. A autora agradece a Luciana Menegassi Leocadio (bolsista do Pibic) por sua colaboração importante no trabalho de pesquisa, bem como a Rodrigo de Souza Filho (professor da ESS/UFRJ), Luis Fernando Barreto Gomes (BNDES) e Maria Cidália Felix Matos (COPEAJ/FGV) por suas valiosas informações.

do Estado no atendimento dessas crescentes demandas sociais. Esta parceria já está ocorrendo no Brasil, no Estado reformado, que vê a área social não mais com um enfoque de assistencialismo a fundo perdido, mas sim de gestão social.

O artigo está dividido em oito partes, aí incluídas esta introdução e a conclusão. A atual crise de financiamento, que será analisada na seção 2, pode ser tida como um marco "conjuntural" quanto à urgência do papel social do terceiro setor frente às demandas sociais crescentes no país, que, por sua vez, serão tratadas na seção 3. Mas, como se verá na seções 4 e 5, é no âmbito da reforma do Estado, iniciada em 1995, que se evidencia a necessidade "estrutural" de fortalecimento da parceria entre o terceiro setor e o governo na área social, contrastando, portanto, com a atuação marginal destas organizações sem fins lucrativos até bem recentemente. Os critérios que regem essa nova relação de parceria serão objeto da seção 6. Finalmente, na seção 7, serão analisadas três experiências recentes de parcerias do terceiro setor com o governo, a saber: com o BNDES, a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro.

2. A atual crise de financiamento

Por crise de financiamento entenda-se aqui a incapacidade dos agentes econômicos (nacionais ou não) e do Estado de seguirem financiando o crescimento econômico no país e a execução de políticas públicas sociais, dois pré-requisitos necessários, mas não suficientes, para a promoção do desenvolvimento social.

A gestação da atual crise de financiamento no Brasil deu-se ao longo do Plano Real e se tornou bastante evidente neste segundo semestre de 1998, em função da nova[1] eclosão da crise de credibilidade no sistema financeiro internacional. É bem verdade que o plano foi um sucesso em termos do controle da inflação e do estancamento dos seus efeitos adversos justamente para as camadas mais pobres da população. Mas, por outro lado, não se pode esquecer que os pilares básicos de sustentação do real foram a âncora cambial (câmbio valorizado) e a âncora monetária (juros elevados), que, além de recessivos, tiveram efeitos negativos claros no endividamento externo do país e no endividamento do governo.

O endividamento externo do Brasil cresceu a passos largos durante o real, impulsionado, em grande medida, pela ampla disponibilidade de crédito no mercado externo até então. Basta ver que a dívida externa bruta como proporção do valor das exportações anuais alcançou, em junho de 1998, o nível mais alto da década, ou seja, mais de 400% (Ribeiro, 1998). O déficit acumulado em 12 meses na conta de transações correntes está em 4% do produto interno bruto (PIB) do país, o dobro da taxa de 2% tida como aceitá-

[1] Pode-se dizer que o início dessa crise internacional deu-se, em outubro de 1997, nos países do Sudeste asiático: Hong Kong, Coréia do Sul, Malásia, Tailândia e Indonésia.

vel para uma economia como a brasileira nas atuais condições. Isto demonstra o alto grau de vulnerabilidade no *front* externo do país no momento e o elevado grau de risco com que passa a ser visto para futuros empréstimos para financiar o processo produtivo.

Também a dívida interna pública seguiu crescendo, passando de 25%[2] do PIB em dezembro de 1995 para aproximadamente 35% do PIB atualmente. No momento não há como vislumbrar sinais de melhora neste cenário. Ao contrário, o fracasso no controle dos gastos do governo, aliado ao impacto da política de juros altos no serviço da dívida, só tem feito crescer aceleradamente as necessidades de financiamento do setor público, e a taxa acumulada em 12 meses do déficit nominal já supera a casa dos 7% do PIB. Deve-se lembrar que uma das condições impostas aos países-membros da União Européia para implantarem a moeda única é a de que o déficit público nominal seja de, no máximo, 3% do PIB de cada país.

Se, por um lado, o Plano Real conseguiu reverter o processo inflacionário, por outro, a conjugação de câmbio valorizado com juros altos terminou por engendrar a fragilização das fontes de financiamento do crescimento no país. Estes efeitos colaterais diretos tornaram-se evidentes não apenas no *front* externo do país e no seu *front* público, mas também junto ao setor produtivo nacional, que vem sendo cada vez mais penalizado com a elevação do custo interno do dinheiro e com a valorização do real — neste último caso, sobretudo os segmentos exportadores.

Particularmente no segundo semestre de 1998, atravessamos uma das mais graves ondas recessivas do período, advinda da crise financeira internacional, deflagrada no final de agosto com o colapso da economia russa. Podemos dizer que há um temor generalizado de falência das economias dos países emergentes, e que a crise do Sudeste asiático seja seguida pela crise nos países da América Latina. Com este alargamento da crise, o Brasil é visto como o país mais vulnerável, haja vista a situação crítica de seus déficits do setor público e da conta de transações correntes com o setor externo. Como forma de preservar a moeda nacional frente a esta constante ameaça de ataques especulativos, o governo se viu compelido a elevar a taxa de juros no país a níveis muito elevados no princípio de setembro (o limite superior da taxa real de assistência bancária do Banco Central, Tban, pulou para 49% ao ano), submetendo a economia nacional a novo choque recessivo.

3. As crescentes demandas sociais

Se a capacidade de financiamento do crescimento e da promoção de políticas públicas sociais foi gradativamente sendo exaurida nestes três últimos anos do real, concomitantemente assistimos a um aumento nas demandas sociais

[2] Estimado a partir dos dados da *homepage* do Bacen (em 17 set. 1998).

do país. Mencionaremos aqui algumas, especificamente nas áreas do trabalho, educação e de assistência social.

Esse aumento nas demandas sociais já ocorria desde o início dos anos 90, em decorrência sobretudo das profundas transformações em nosso processo produtivo, advindas da abertura do país ao exterior (razões estruturais). Mas, sem dúvida alguma, o receituário macroeconômico adotado após 1994 para a estabilização dos preços, com suas ondas recessivas intermitentes, acabou por resultar no agravamento do nosso quadro social (razões conjunturais).

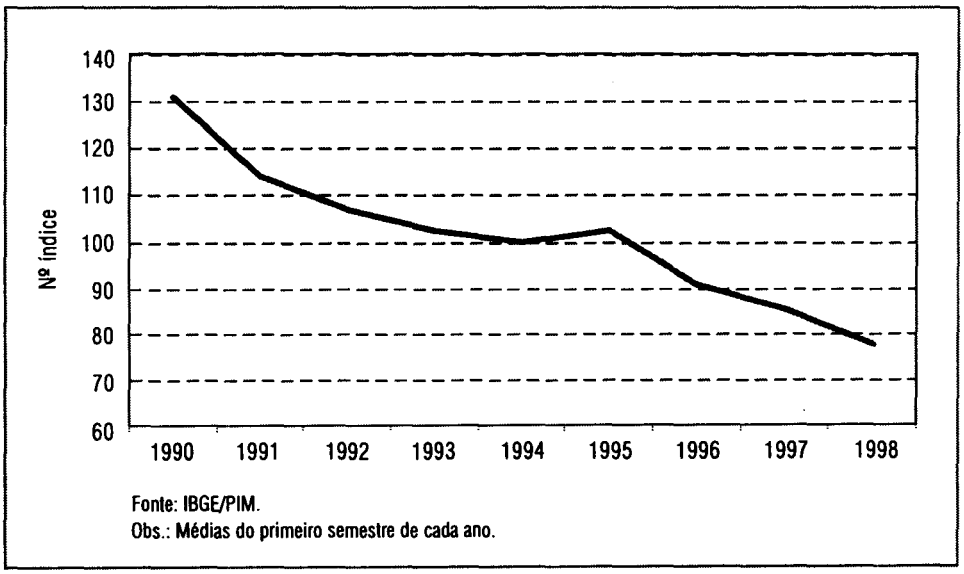
Pode-se afirmar que o epicentro das demandas sociais no Brasil é o mercado de trabalho que, por razões estruturais e conjunturais, está sendo fortemente afetado. Com isto, estamos assistindo à criação e multiplicação das necessidades de atendimento, por parte da população, não apenas no campo propriamente do mercado de trabalho, como também na área de educação, assistência social e saúde.

Só para ilustrar este ponto, veja que, como conseqüência do processo de globalização e modernização, a forte redução da mão-de-obra industrial fez com que o total de pessoas ocupadas na indústria nacional nesse primeiro semestre de 1998 chegasse a ser 41 e 22%[3] inferior, respectivamente, aos seus níveis do primeiro semestre de 1990 e de 1994 (gráfico 1).

Gráfico 1

Índice da população ocupada na indústria: Brasil

(Base: 1994 = 100)



Fonte: IBGE/PIM.
Obs.: Médias do primeiro semestre de cada ano.

[3] Estimativa a partir dos dados da pesquisa industrial mensal (PIM) do IBGE.

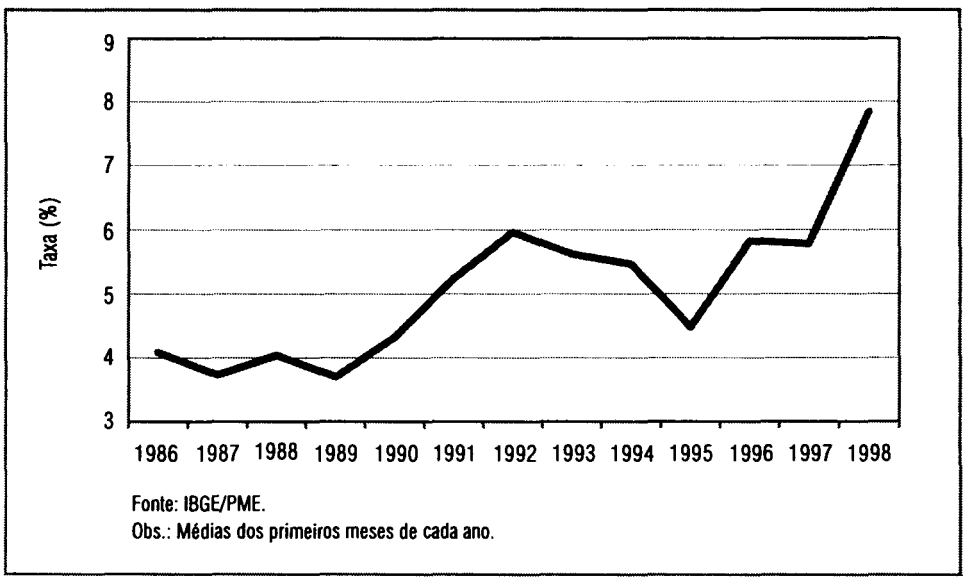
Tal corte radical na mão-de-obra industrial teve efeitos óbvios no mercado de trabalho. Em um primeiro momento, por serem naturalmente mais protegidos dos efeitos da abertura, os setores *non-tradeable* de comércio e serviços conseguiram, de modo precário ou não, absorver os trabalhadores excedentes. Há que se reconhecer que o dinamismo desses setores, logo após a estabilização dos preços em 1994, conseguiu dar novo fôlego a este poder de absorção. Já de 1997 em diante, o processo de modernização que se instalou também no comércio e nos serviços, aliado à desaceleração da economia como um todo no pós-crise asiática de outubro de 1997, acabou por destruir essa válvula de escape.

Pode-se afirmar, portanto, que neste momento a crise de emprego é geral em todos os setores do país, e não mais localizada na indústria, como no início dos anos 90. Basta ver que a taxa de desemprego aberto para as seis principais regiões metropolitanas do país,[4] que flutuou entre 3 e 4% entre 1985 e 1990, quando se consideram as médias dos sete primeiros meses do ano, pulou para a casa dos 5% entre 1991 e 1997, e deu novo salto para quase 8% em 1998 (gráfico 2).

Gráfico 2

Evolução na taxa de desemprego aberto

(Média das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre)



Fonte: IBGE/PME.
Obs.: Médias dos primeiros meses de cada ano.

[4] Dados da pesquisa mensal de emprego (PME) para as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife e Porto Alegre.

Este patamar médio do desemprego atual, além de conviver com um grau de informalidade da economia muito maior, é praticamente o dobro do observado na segunda metade da década passada. Além disso, o convívio com elevadas taxas de desemprego é uma realidade tanto na indústria quanto no setor de serviços: tanto é assim que a diferença entre o desemprego na indústria e no setor de serviços, que houvera sido de 84% em 1992, cai para 48%[5] nos últimos sete meses de 1998. Estes números dão a dimensão de quão grande é a crise do mercado de trabalho nesse ano.

Agora, mais do que nunca, torna-se importante o papel do Estado para, através de políticas compensatórias, atenuar os efeitos sociais adversos no quadro do emprego. As demandas dos trabalhadores vão desde a manutenção e o aprimoramento da política do seguro-desemprego até a criação de frentes de trabalho, implementação de políticas de (re)qualificação do trabalhador, medidas de apoio/concessão de crédito a pessoas interessadas em abrir seu próprio negócio, e ainda o fortalecimento do sistema de previdência social.

Se dissemos que o mercado de trabalho é o epicentro das demandas sociais, daí decorre que as demandas na área da educação ficam *a montante*, enquanto aquelas na área da assistência social ficam *a jusante*. Isso significa que se, como vimos, o mercado de trabalho vem passando por profundas transformações, as demandas da população nessas duas outras áreas vêm sendo não apenas ampliadas, como também alteradas.

Senão, vejamos. No campo da educação, e já por uma ótica de mais longo prazo, o que se visa é adequar e preparar a força de trabalho do país às novas exigências do mercado de trabalho globalizado. Assim, a principal demanda é no sentido da universalização das oportunidades de acesso ao ensino formal de boa qualidade. O novo perfil de trabalhador é aquele que tem um bom nível de conhecimentos gerais, é criativo e sabe tomar decisões; longe do ideal de trabalhador adestrado às suas funções, que dominou no Brasil até praticamente a década passada.

Neste novo modelo de produção globalizado, onde o trabalhador pouco qualificado é cada vez menos requisitado, corremos o risco de ver agravar rapidamente o quadro de distribuição de renda no país, já tão concentrado — coeficiente de Gini de 0,633 (Kliksberg, 1998) —, se persistirem as atuais desigualdades de oportunidade ao acesso à educação. Uma comprovação deste acesso desigual é a baixa taxa de escolarização líquida[6] do ensino médio no Brasil, que não chega sequer a 30%.[7]

---

[5] Por ser a indústria um setor muito mais formal, em geral a taxa de desemprego na indústria tende a ser muito mais elevada do que no setor de serviços.

[6] É o percentual dos adolescentes da faixa etária adequada (a estar cursando o ensino médio) matriculados no ensino médio.

[7] Afirmação feita por Maria Helena Prado, diretora-geral do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) no Fórum Reis Velloso, em 31 ago. 1998.

Se cabe à educação prevenir futuros desajustes da mão-de-obra ao mercado de trabalho globalizado, por sua vez cabe à assistência social justamente remediar e reverter os problemas advindos desses desajustes. Em geral, o que temos visto é que os mais atingidos são justamente os trabalhadores menos qualificados e mais pobres (ou mesmo miseráveis), que vêm sendo excluídos do mercado de trabalho por serem os primeiros a não mais preencherem os requisitos da empresa modernizada.

Nos últimos anos, há evidências de que esse grupo dos excluídos, sobretudo nas grandes metrópoles do Brasil, vem crescendo em correlação direta com o aumento do desemprego, fazendo multiplicar demandas sociais muito sérias, a partir de problemas como crianças abandonadas, trabalho infantil, mendicância, população de rua, drogadição, prostituição e violência.

4. A formalização da parceria com o terceiro setor no âmbito da reforma do Estado

Se, como vimos, a crise de financiamento inviabiliza as perspectivas de crescimento econômico sustentado no curto/médio prazo e reduz sobremaneira a capacidade de implementação das políticas públicas sociais, como, então, enfrentar os desafios das demandas sociais crescentes no país?

Uma das possíveis saídas para este impasse está no fortalecimento da parceria (que já acontece no âmbito do programa de reforma do Estado) entre o setor público e o terceiro setor em prol da área social no Brasil. Deve-se dizer que até há bem pouco tempo, no final dos anos 80, esta não seria aqui uma opção levada a sério (como mostraremos na seção seguinte), contrariamente ao que já vem ocorrendo nos EUA, França, Alemanha e, mesmo, no Japão. Só para exemplificar, veja que nos EUA o terceiro setor é responsável por metade dos leitos hospitalares, metade dos colégios e universidades, a maioria dos serviços sociais e praticamente toda a atividade cultural (Salomon & Anheier, 1997, cap. 1).

Por terceiro setor entenda-se aqui a sociedade civil que se organiza e busca soluções próprias para suas necessidades e problemas, fora da lógica do Estado e do mercado. A expressão terceiro setor é, assim, utilizada em contraposição à idéia de que o primeiro setor é constituído pelo Estado e de que o segundo setor é formado pelas empresas privadas. Muito embora este setor tenha crescido em escala planetária nos últimos anos, até hoje não se tem clareza de sua conceituação entre os estudiosos do tema, o que tem dificultado sobremaneira a mensuração deste setor e sua comparação interpaíses. Para facilitar o entendimento do que seja este setor, citamos os cinco pré-requisitos para a caracterização de uma organização do terceiro setor, utilizados na definição estrutural-operacional proposta por Salomon e Anheir (1997, cap. 3):

- ser organizada, isto é, ter algum grau de institucionalização;
- ser privada, isto é, institucionalmente separada do governo;
- não fazer distribuição de lucros;
- ser autogovernável;
- ter algum grau de participação voluntária, mesmo que apenas no conselho diretor.

É preciso entender que o papel social do terceiro setor no Brasil começou a ser formalmente reconhecido a partir de 1995, com o processo de reforma do Estado (Presidência da República, 1995), quando se admitiu que, "se por um lado, o Estado já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas sobretudo na área social, por outro, já dispõe de um segmento da sociedade, o terceiro setor, fortalecendo-se institucionalmente para colaborar de forma cada vez mais ativa na produção de bens públicos" (Mare, 1998a).

Para situar esse papel do terceiro setor no âmbito da reforma do Estado, lembramos que foram escolhidas três linhas básicas de ação para a atual reestruturação do Estado no Brasil:

- a racionalização da máquina pública, através da substituição gradativa do modelo burocrático de administração pública (ênfase no processo) pelo modelo gerencial (ênfase no controle de resultados);
- a descentralização e revisão do pacto federativo, onde são redefinidos os direitos e deveres das unidades da Federação nesse novo modelo de Estado não-intervencionista;
- a desestatização, em suas três vertentes — a privatização, onde se transferem para a iniciativa privada as atividades de produção de bens e serviços para o mercado, até então exercidas pelo Estado; a desregulamentação, que visa a eliminar o excesso de diplomas, normas e procedimentos burocráticos que restringem a liberdade do cidadão e dificultam a competitividade da iniciativa privada instalada no país; a *publicização*, que corresponde à transferência para o setor público não-estatal (de direito privado) dos serviços não-exclusivos do Estado.

No âmbito da reforma do aparelho do Estado no Brasil, chamamos a atenção aqui particularmente para o movimento de *publicização*. Através dele, se vem transferindo para o setor público não-estatal de direito privado a responsabilidade pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura, meio ambiente e pesquisa científi-

ca. Com isto, o governo pretende estabelecer as bases para um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade nessas áreas, em termos de seu financiamento e controle (Mare, 1998a).

O setor público não-estatal é constituído por organizações sem fins lucrativos, as chamadas organizações sociais, que não são nem propriedade do Estado, porque aí não se exerce o poder de Estado, nem muito menos propriedade privada, já que elas não pertencem a qualquer indivíduo ou grupo e estão diretamente orientadas para o atendimento do interesse público. Estas organizações sociais têm autorização específica (do Poder Legislativo) para celebrarem contrato de gestão com o Poder Executivo e, assim, terem direito a dotação orçamentária.

Uma vez que vivem basicamente dos recursos orçamentários, poder-se-ia pensar que as organizações sociais, como terceiro setor, não representam, na realidade, solução para o financiamento das demandas sociais no país. No entanto, a *publicização* deve ser vista sobretudo como uma estratégia administrativa do governo para conseguir uma melhor utilização de recursos públicos escassos, de forma mais eficiente e eficaz.

A questão que se coloca, portanto, é como as organizações sociais conseguem essa potencialização no uso dos recursos escassos. Basicamente de duas maneiras. Primeiro, uma vez que elas são geridas por representantes da comunidade beneficiada, que têm assento nos conselhos de administração, tendem a ter uma percepção muito mais clara do melhor uso (prioridades) dos recursos e a exercer uma fiscalização mais próxima sobre a utilização destas verbas. Dessa forma, as organizações sociais conseguem atender melhor o cliente e a um custo menor. Segundo, já que estas organizações sociais não mais estão subordinadas às normas da administração pública, tornam-se muito mais ágeis e flexíveis na compra de materiais e na contratação de mão-de-obra.

Também pela ótica do financiamento, outra vantagem das organizações sociais é que elas têm autonomia para buscar novas formas de financiamento junto à sociedade, através da venda de bens/serviços e doações. Neste sentido, se a organização social conseguir passar à sociedade a imagem da efetividade do seu trabalho, certamente conseguirá fazer crescer o leque dos parceiros para seu financiamento (empresas e pessoas físicas), não mais ficando restrita apenas às verbas públicas.

5. O papel marginal do terceiro setor até os anos 90

Até meados dos anos 90, estávamos longe de ter no Brasil esta visão do terceiro setor como agente social de desenvolvimento, em colaboração de parceria formal com o setor público. Ao contrário, as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos tiveram quase sempre papel marginal, vistas ou como

forma de assistencialismo e caridade, associada sobretudo à religião, ou como forma de movimento político, associada a ONGs, ou, ainda, de defesa de interesses corporativos, relacionada a sindicatos e associações.

Numa perspectiva histórica, pode-se dizer que o período da colonização foi exceção a esta atuação marginal do terceiro setor no Brasil. Isto porque, naquela época, a metrópole não tinha ainda a estrutura necessária (ou mesmo o interesse) para arcar com as questões sociais da colônia, enquanto à Igreja Católica interessava zelar pelo bem-estar da população local, como estratégia para atrair novos fiéis no continente recém-descoberto. Assim, coube à Igreja Católica, como parte integrante do governo que foi, "quase que a exclusividade das atividades de cunho social, uma vez que a metrópole se ocupou em gerenciar a empresa colonial" (Costa Júnior, 1998). Seu papel era coordenar e mobilizar segmentos da sociedade civil em prol da promoção social, sobretudo nas áreas de educação, saúde e assistência social. Datam daquela época, por exemplo, a expansão pelo país afora dos colégios dos jesuítas e dos hospitais/asilos das irmandades da Misericórdia (as santas casas).

Ressalte-se o caráter dúbio atribuído à Igreja Católica naquele momento da colonização: ela agia como setor público ou como terceiro setor? Na realidade, como ambos. O fato de fazer parte do governo lhe conferia uma atuação típica de um segmento do setor público, como outro qualquer. Porém, sua estratégia de ação, baseada no envolvimento dos membros da comunidade em prol dos menos favorecidos, é bastante característica da forma de trabalhar das organizações do terceiro setor.

A partir da separação da Igreja e do Estado, que ocorreu com a proclamação da República em 1889, e à medida que foi-se dando a consolidação do Estado nacional (que se completou por volta de 1930), a função social foi-se tornando objeto precípuo do Estado, cabendo dali em diante à Igreja apenas um "papel complementar" (Costa Júnior, 1998). E essa função seguiu se consolidando entre 1930 e 1985, com "a emergência do Estado centralizador e concentrador do poder, dotado de mecanismos que permitiram formular e implementar políticas de corte nacional, que deram sustentação a uma densa área de ação pública, legalizando e autolegitimando a presença estatal no campo da proteção social (Draibe, s. d.).

Com o Código Civil Brasileiro (Lei nº 3.107) em 1916, tem início a legitimação deste papel complementar nas políticas públicas sociais, não apenas da Igreja como também das demais organizações sociais sem fins lucrativos. Assim, é no código que se reconhece, pela primeira vez, a distinção entre organizações privadas com fins econômicos (organizações comerciais) e aquelas com fins não-econômicos. O governo de Getúlio Vargas (1930-45) aprofunda esta legitimação ao criar (em 1938) o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que passou a congregar todas as organizações tidas de utilidade pública e a lhes conceder isenções fiscais.

Embora o conceito "utilidade pública" houvesse sido introduzido em 1935 (Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935), vale lembrar que ele só chegou a ser regulamentado em 1961 (Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961). Por utilidade pública definiam-se as sociedades civis, associações e fundações, constituídas no país, que serviam desinteressadamente à coletividade (art. 1º do Decreto nº 50.517).[8]

Na realidade, há que se admitir que a criação da CNSS teve o objetivo de estimular práticas clientelistas e colaborar para a manutenção da ordem social, em um governo autoritário e populista, e ainda incapaz de exercer plenamente sua função social. A atuação da Legião Brasileira de Assistência (LBA),[9] no atendimento materno-infantil e de idosos carentes, exemplifica esta prática clientelista, haja vista que suas unidades eram quase sempre dirigidas pelas esposas dos governantes e dos representantes dos altos escalões do governo.

Como mostra Leilah Landim (1997), o primeiro período do governo Vargas caracterizou-se por um apoio seletivo às organizações sem fins lucrativos, que *favoreceu aquelas que eram vistas como instrumento de manutenção da ordem social e do aparato produtivo* em detrimento das que eram ligadas aos movimentos populares associativistas. Assim, escolas, hospitais e demais projetos sociais religiosos receberam isenções fiscais e subvenções do governo naquele momento. Datam daquela época o florescimento no Brasil de iniciativas filantrópicas de imigrantes, como as escolas americanas, alemãs e francesas, além de hospitais como a Beneficência Portuguesa, o Hospital Sírio e Libanês e o Hospital Espanhol. Por outro lado, as organizações de cunho político foram eliminadas em sua maioria, tais como a Ação Integralista Brasileira, a Aliança Nacional Libertadora, a Liga de Defesa da Cultura Popular, o Comitê Contra a Guerra Imperialista e a Reação Fascista, e a Sociedade de Amigos da Rússia.

Já durante o regime ditatorial militar que se instalou no país a partir de 1964, o papel social do terceiro setor, diferentemente do período varguista, quase não foi valorizado. Isso se explica, em grande parte, pelo fato de o governo ter prescindido dele nesse segundo momento. A reforma tributária e a reforma administrativa, aliadas ao crescimento econômico acelerado do país entre o golpe militar e o final dos anos 70, criaram mecanismos de financiamento que possibilitaram ao governo federal exercer ao máximo a sua ação social centralizadora,[10] que só fez crescer entre 1930 e 1980. Como exemplo desse amplo poder social do Estado naquele período, cita-se a cria-

---

[8] Sobre os critérios para o enquadramento de uma organização como de utilidade pública, ver anexo 1.

[9] A LBA foi criada em 1942, sendo a primeira instituição de assistência social de âmbito nacional. Em 1969, foi transformada em fundação. Em 1977, foi integrada ao Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), gerido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Em 1995, foi extinta.

[10] Sobre a política social do regime militar no Brasil, ver Draibe, 1994.

ção do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, que promoveu a "universalização" dos benefícios sociais, até então restritos a uns poucos institutos de previdência de algumas categorias privilegiadas de trabalhadores, como as dos marítimos, comerciários e industriários.

Durante o governo militar, os movimentos associativistas (como os partidos políticos, sindicatos e universidades) foram privados de seus tradicionais canais de participação na esfera pública. Na realidade, como aponta Landim (1997), a Igreja Católica foi a única estrutura organizacional deixada relativamente intacta, apesar do seu apoio explícito aos movimentos sociais daquele período.

Se o lado social do terceiro setor foi pouco valorizado e seu lado político praticamente abafado durante o regime militar, por sua vez floresceram os movimentos contestatórios de base,[11] como reação àquele regime autoritário. As primeiras ONGs (organizações não-governamentais) que surgiram no Brasil ao longo dos anos 70, financiadas por outras ONGs internacionais, eram impregnadas desta visão contestatória, e queriam *distância* do governo e do empresariado. Ao lado delas, fazia também coro a ala progressista da Igreja Católica, através da ação das comunidades eclesiais de base (CEBs). Já os anos 80 marcaram uma segunda etapa na vida das ONGs, pois, com a redemocratização do país, o foco delas voltou-se sobretudo para temas mais pontuais, como meio ambiente, Aids e minorias excluídas.

6. Projeto social: o novo elo da parceria entre o terceiro setor e o governo

A reforma do Estado iniciada em 1995 inaugura uma nova fase na história do terceiro setor no Brasil. Não mais a colaboração marginal, que marcou a sua atuação desde o fim do século XIX até meados dos anos 90. Mais do que colaboração, trata-se agora de *uma relação formal de parceria com o Estado, firmada e articulada no âmbito da gestão social.* Desenvolveremos este ponto a seguir.

Entre as cinco categorias que compõem atualmente o terceiro setor no Brasil (quadro 1), há evidências de que são as ONGs que vêm liderando e expandindo rapidamente seu potencial de parceria com o setor público. Como se vê, uma inversão total naquela relação de beligerância e afastamento do governo que predominou ao longo dos anos 70. Ao lado das ONGs, cabe destacar também o papel social crescente no cenário nacional das organizações sociais e da filantropia empresarial.

---

[11] Rubem Cesar Fernandes (1994) diz que "se agir sobre a sociedade como um todo já não era possível, quem sabe então as transformações pudessem ser preparadas, numa outra escala, trabalhando-se pelas bases do edifício social".

Quadro 1

As principais categorias do terceiro setor no Brasil

Categoria	Principais características
1. Associações	São organizações baseadas em contratos estabelecidos livremente entre os indivíduos para exercerem atividades comuns ou defenderem interesses comuns ou mútuos. Estão voltadas para seus membros, compreendendo uma grande variedade de objetivos e atividades, tais como recreativas, esportivas, culturais, artísticas, comunitárias e profissionais (*member-serving organizations*).
2. Organizações filantrópicas, beneficentes e de caridade	São organizações voltadas para seus clientes na promoção de assistência social (abrigos, orfanatos, centros para indigentes, distribuição de roupa e comida etc.) e de serviços sociais nas áreas de saúde e educação (colégios religiosos, universidades e hospitais religiosos). Também se inclui nessa categoria a filantropia empresarial. Embora estas organizações sejam classificadas como associações no Código Civil Brasileiro, o que as diferencia daquelas são seus valores intrínsecos de altruísmo, boa vontade e serviço à comunidade.
3. Organizações não-governamentais (ONGs)	Como no caso das associações, são organizações comprometidas com a sociedade civil, movimentos sociais e transformação social. Embora também estejam classificadas como associações no Código Civil Brasileiro, diferenciam-se das associações por estarem raramente voltadas para seus próprios membros e estarem sobretudo orientadas para "terceiros" grupos, ou seja, para objetivos externos aos membros que a compõem. Também se diferenciam das organizações filantrópicas — e isto é questão de honra para as ONGs — por não exercerem qualquer tipo de prática de caridade, o que seria contrário à sua idéia de construção de autonomia, igualdade e participação dos grupos populares.
4. Fundações privadas	São uma categoria de conotação essencialmente jurídica. A criação de uma fundação se dá, segundo o Código Civil Brasileiro, pelo instituidor, que, através de uma escritura ou testamento, destina bens livres, especificando o fim a ser alcançado.
5. Organizações sociais (OS)	Trata-se de um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis (áreas de educação, saúde, cultura, meio ambiente e pesquisa científica) mediante qualificação específica. É uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos orientadas para o atendimento do interesse público. As OS são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. O Estado continua a fomentar as atividades publicizadas e a exercer sobre elas um controle estratégico: demanda resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas. O contrato de gestão é o instrumento que regula as ações das OS.

Fontes: Landim (1997): categorias 1, 2, 3 e 4; Mare (1998a): categoria 5.
Obs.: A categoria "sociedades civis ou organizações sem fins lucrativos" considerada por Landim não foi aqui citada por ser mais um termo legal do que propriamente uma categoria do terceiro setor no Brasil.

Como exemplo do avanço da responsabilidade social das empresas privadas, cita-se o trabalho desenvolvido por fundações vinculadas a algumas delas (como Roberto Marinho, Xerox, Bradesco, McDonald's e C&A) e o comprometimento cada vez maior com o meio em que atuam, ou seja, com seus funcionários e as comunidades onde estão localizadas (como é o caso da Usiminas, Acesita etc.). Aliás, quanto a este segundo aspecto, vem-se estimulando no Brasil, desde 1997, a divulgação dos balanços sociais das empresas, prática que já era obrigatória na França desde 1977 para empresas com mais de 750 empregados (*Jornal do Commercio*, 1997).

Apesar desta importância crescente das ONGs no país, ressalte-se que elas até hoje não têm existência jurídica, sendo registradas como associações. Isto porque a categorização do Código Civil Brasileiro referente ao setor não-lucrativo é a que prevalecia em 1916, que reconhece (art.16) basicamente três grandes categorias:

- sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias;
- associações de utilidade pública;
- fundações.

Segundo sua finalidade, o terceiro setor, ou o setor sem fins lucrativos, compreende dois grandes grupos de organizações:[12]

- *member-serving organizations* ou organizações constituídas para a defesa dos interesses dos membros a que representam — nesse grupo, enquadram-se os sindicatos de uma dada categoria de trabalhadores, federações, associações de moradores, cooperativas, sociedades de especialistas e pesquisadores, fundações dos empregados de uma dada empresa etc.;
- organizações constituídas em prol de interesses filantrópicos e/ou públicos — como é o caso da quase totalidade das ONGs, de algumas fundações (do tipo que dá apoio a doentes com câncer e Aids), das instituições de caridade e filantrópicas em geral, e ainda de algumas organizações sociais (como é o caso das associações de apoio à escola, que analisaremos mais adiante).

De modo a legitimar e fortalecer o papel social desse segundo grupo de organizações do terceiro setor, o governo criou (Decreto Presidencial nº 752, de 16 de fevereiro de 1993) a categoria de entidade de fins filan-

[12] Ver, no anexo 2, que o Projeto de Lei nº 4.690, enviado ao Congresso em julho de 1998, especifica esses dois grupos de organizações sem fins lucrativos em seus arts. 2 e 3.

trópicos.[13] E, desde julho de 1998, está em tramitação no Congresso o Projeto de Lei nº 4.690, que dispõe sobre a qualificação das organizações da sociedade civil de caráter público e institui e disciplina o termo de parceria destas organizações com o setor público (ver anexo 2). Este projeto de lei resulta de esforços orquestrados pela Comunidade Solidária em prol da reformulação do marco legal do terceiro setor no Brasil. É importante destacar que sua aprovação torna-se fundamental para a demarcação desse segundo grupo de instituições e a definição dos critérios a regerem essa *nova* relação de parceria com o governo, no contexto do Estado reformado.

Fica claro, portanto, que quando se faz referência ao papel social do terceiro setor não se está falando do terceiro setor como um todo, mas sim em parte dele. Ou seja, do segundo grupo de instituições como um todo e de alguns segmentos do primeiro grupo, como é o caso das associações de moradores de bairros mais pobres (é que elas cumprem um papel social relevante, como veremos mais adiante quando analisarmos o caso da SMDS/RJ). Nesse segundo grupo, a Igreja Católica e as instituições de caridade em geral sempre foram, até meados dos anos 90, os atores centrais nessa relação de colaboração com o governo. Recentemente, porém, estamos assistindo a um crescente deslocamento desta primazia para as ONGs. Mas, como definir as ONGs dos anos 90?

Fernandes e Carneiro (1991) apresentam uma boa definição para elas. Segundo estes autores, as ONGs dos anos 90 caracterizam um tipo novo de organização que combina de maneira curiosa a tensão entre o grande e o pequeno, ou entre o público e o privado. São pequenas e privadas, mas se comportam como se fossem grandes e públicas. Seus objetivos são amplos e ambiciosos, e a prova disso é que, já em 1991, metade delas tinha como missão contribuir para um projeto alternativo de desenvolvimento, enquanto 36% definiam como sua função contribuir para a elaboração de políticas públicas alternativas. E com o avançar dos anos 90, cada vez mais se torna evidente que o alvo delas é a promoção da autonomia e a busca da igualdade e da participação popular, rejeitando qualquer idéia de caridade e assistencialismo (Landim, 1997). Por outro lado, elas são instituições pequenas, que não têm valor representativo (diferindo, assim, de outros tipos de associações, como os sindicatos, partidos ou associações de moradores) e só podem falar em seu próprio nome.

As ONGs dos anos 90 aprenderam a linguagem dos "projetos" e fazem deles seu principal instrumento de reprodução institucional, na medida em que guiam suas ações por objetivos claros e quantificáveis, aliados a cronogramas controláveis. Cada vez mais contam com mão-de-obra profissional: tanto é assim que, já em 1991, 77% das pessoas que trabalhavam em ONGs

[13] Sobre a sua caracterização, ver anexo 1.

declararam ser seu trabalho nessas organizações sua principal atividade profissional (Fernades & Carneiro, 1991). É bem provável que esses percentuais sejam ainda maiores hoje em dia.

A questão central, portanto, é indagar sobre as causas que estão levando a esta transformação no papel social do terceiro setor, de uma colaboração marginal, baseada sobretudo na ação das organizações de caridade, para uma relação de parceria formal, assentada sobretudo na atuação das ONGs.

Na realidade, o papel social do terceiro setor, como ação organizada da própria sociedade em prol do bem-estar coletivo, sempre esteve delimitado às brechas concedidas pelo Estado a esta ação. Como mostrado na seção 5, essa brecha foi máxima durante a colonização, decresce com a consolidação do Estado nacional e torna-se mínima durante o regime militar.

Há que se reconhecer que, entre os anos 30 e 90, ou seja, durante a vigência do modelo de Estado centralizador, esse espaço foi-se estreitando. Isto porque, no campo social, o governo, aos poucos, estruturou-se e passou a ter condições de exercer, ele mesmo, a função social, não apenas como agente regulador, mas também como provedor de serviços sociais. Também no campo econômico, ele exerceu papel decisivo no processo de industrialização do país, intervindo pesadamente na produção de bens e serviços de modo a subsidiar e/ou propiciar a infra-estrutura básica.

Assim, durante todos estes anos, a colaboração do terceiro setor no campo social era vista como "favor" e doação, já que a função social era atribuição, por excelência, do Estado: era considerado *lucro social* tudo o mais que se conseguisse obter, por parte da sociedade, além da ação do governo no campo social. Predominou, assim, esse enfoque de assistencialismo e paternalismo, concentrado nas organizações de cunho religioso (escolas e obras sociais).

Nesse período, a articulação do governo com essas organizações do terceiro setor era bastante informal, sem qualquer relação de compromisso explícita. Aliás, o que era coerente com a dinâmica do modelo burocrático de administração pública, onde a avaliação de desempenho ainda não era reconhecida como prática usual de julgamento da ação pública. A colaboração dessas instituições com o governo lhes rendia isenções fiscais, independentemente dos resultados alcançados, a que também faziam jus, diga-se de passagem, todas as demais organizações sem fins lucrativos.

A partir de meados dos anos 90, tornou-se evidente que esse modelo de Estado centralizador deveria ser reformado. Os principais sintomas detectados[14] foram:

---

[14] Diagnóstico feito pela Câmara de Reforma do Estado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995 (Presidência da República, 1995).

- a crise fiscal, que inviabilizava aquela atuação onipresente do Estado na área social;
- esgotamento do modelo de substituição de importações, que se tornou fator inibidor do crescimento econômico nacional, frente ao avanço da globalização em escala internacional;
- a inadequação do modelo burocrático de administração pública.

O novo papel social que o terceiro setor vem assumindo, de parceiro do Estado, só é entendido, pois, à luz deste Estado reformado que vem-se configurando no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 90. Não mais um Estado produtor, mas, sobretudo, voltado agora para suas funções-fins de regulação e coordenação, bem como de promoção do desenvolvimento social. Não mais uma estrutura de administração pública onerosa, rígida, excessivamente hierarquizada e com o foco na "conveniência dos burocratas" (Kettl, 1998), mas, sim, uma estrutura do serviço público enxuta, flexível e com o foco nas necessidades dos cidadãos.

Dois pontos merecem ser destacados nessa nova relação entre Estado reformado e terceiro setor. Primeiro, a conjugação de crise fiscal com demandas sociais crescentes traz como conseqüência a *ampliação das brechas concedidas e/ou demandadas pelo Estado à ação social do terceiro setor*. Isto porque, como a área social continua sendo atribuição[15] por excelência do poder público, e dadas suas crescentes limitações de recursos humanos e financeiros, o Estado deve passar a se concentrar na função de coordenação e regulação da política social, e a dividir com a sociedade organizada seu papel de prestador de serviços sociais. Disso decorre que, no âmbito do Estado reformado, tornou-se necessário que a ação social do terceiro setor não seja mais vista como marginal ao papel do Estado, mas que passe a dividir com ele a responsabilidade pela promoção social, numa relação de parceria.

O segundo ponto diz respeito justamente à forma como vem-se articulando essa parceria entre o terceiro setor e o governo. Coerente com o modelo gerencial de administração pública em vigor (onde a avaliação de desempenho foi incorporada como critério de julgamento da ação pública), a *avaliação de desempenho* tornou-se prática imprescindível à viabilização dessa parceria. Se a tendência do governo é partir para a *terceirização* dos serviços sociais, como seguir garantindo o controle da ação social?

Até há bem pouco tempo, esse problema praticamente não existia. No âmbito da administração burocrática, bastava aos gestores dos programas públicos sociais não extrapolarem a verba orçamentária prevista; assim, a menos que não se percebesse qualquer desvio ilícito de recursos, não se tinha

[15] Prevista no título VIII, "Da ordem social", da Constituição Federal de 1988.

preocupação em avaliar a eficácia, eficiência e efetividade da ação social. Além do mais, quase todos os serviços sociais eram executados pelo próprio governo.

Com a reforma do Estado e sua atuação cada vez mais descentralizada, tornou-se inviável seguir controlando processos (objeto da administração burocrática), mas o relevante passou a ser o controle de resultados. No caso particular da área social, o governo brasileiro vem envidando esforços[16] no sentido de desenvolver metodologias de *gestão social* e difundi-las junto a suas equipes envolvidas com a área. E, como se sabe, no âmbito da gestão social, o *projeto social* é o elemento central. Vale lembrar aqui a principal distinção entre projeto social e projeto econômico: no projeto social, as particularidades de *cada* realidade social têm um papel determinante no desenho do projeto, enquanto nos projetos econômicos as realidades são muito mais passíveis de padronização (como, por exemplo, o projeto de uma usina siderúrgica, que não varia tanto de uma usina para outra).

O que se está querendo dizer é que agora a relação entre o terceiro setor e o governo está se tornando muito mais profissional e formal. O elo entre eles é o projeto social, que deve ser avaliado e monitorado, segundo critérios e indicadores previamente acordados.[17] E, entre as organizações do terceiro setor no Brasil (segundo grupo), é o método de trabalho das ONGs que, até o momento, melhor se adapta a este novo padrão de relação demandado pelo governo.

Nesta parceria crescente entre o governo e o terceiro setor, o controle de resultados não é, nem de longe, uma atribuição fácil. Muito ao contrário. Segundo Donald F. Kettl, "se já não é fácil para o governo aferir o desempenho de suas próprias organizações estatais, esta dificuldade aumenta sobremaneira quando parte substancial da atividade governamental passa a ficar fora do controle direto dos administradores públicos. O administrador público perde o controle sobre metas, indicadores e processos de aferição. Quanto mais o governo estabelece parcerias público-privadas para cumprir suas funções, mais difícil fica sua tarefa" (Kettl, 1998:15).

Como precondição para o sucesso dessa nova relação de parceria com o terceiro setor, Kettl (1998) manda um recado para o setor público. Ele diz que "as organizações governamentais que se engajaram em terceirizações bem-sucedidas desse tipo perceberam quão indispensável é o fato de se capacitarem para atuar como compradoras inteligentes: determinar de antemão o que querem comprar; definir detalhadamente as especificações, para que os

---

[16] Criação do Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil, no âmbito da Rede Nacional de Capacitação em Gestão Social, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República (1997).

[17] Ver, no anexo 2, que o Projeto de Lei nº 4.690 (art. 10), enviado ao Congresso em julho de 1998, especifica claramente que os termos de parceria entre o poder público e o terceiro setor devem basear-se em critérios de avaliação de desempenho. A exposição de motivos reforça a importância deste critério.

fornecedores do terceiro setor saibam precisamente o que oferecer; e calibrar a produção para que o comprador (governo) possa avaliar a qualidade do que compra".

Do ponto de vista da obtenção de financiamento para a área social, é importante destacar que *os organismos internacionais começam a preferir emprestar para governos que trabalham em parceria com ONGs do que para governos que, eles próprios, executam seus projetos.* Isto porque, segundo eles, as ONGs mostram-se mais eficientes e eficazes: mais eficientes, por serem dotadas de uma estrutura organizacional bem menor e, em geral, mais dinâmica; e mais eficazes, por terem um foco muito maior no cliente, advindo do seu contato mais próximo com a comunidade envolvida.

Hans Binswanger, diretor para a área de desenvolvimento rural do Banco Mundial, justifica esta preferência. De acordo com ele, "de cada US$100 liberados para o Brasil, apenas US$60 chegavam aos beneficiários finais. Com as parcerias comunitárias, via ONGs, chegam mais de 90%, ou seja, o dinheiro do banco deixou de sustentar estruturas pesadas da burocracia estatal e passou a render mais" (*Gazeta Mercantil*, 1998).

Também Gobind Nankani, diretor do Banco Mundial para o Brasil, reforça esta idéia de que a parceria com as ONGs tornou-se premissa ou "senha" para que sua instituição financie projetos de governo. Ele afirma que, "no Nordeste do país, o banco é parceiro do governo federal e dos governos estaduais em diversos projetos de erradicação da pobreza rural. Se os projetos estivessem sendo realizados sem a participação das ONGs, o banco teria que manter na região um mínimo de 20 funcionários para supervisão. Como a parceria existe e funciona bem, o banco mantém apenas três funcionários no Recife" (*Gazeta Mercantil*, 1998).

7. Terceiro setor e governo: exemplos de parceria

A seguir, examinaremos três exemplos atuais de parceria entre o governo e o terceiro setor nas áreas onde, como vimos na seção 3, as demandas sociais são prementes, ou seja, nas áreas de trabalho, educação e assistência social. Primeiro, analisaremos a participação das ONGs no Programa de Crédito Produtivo Popular, que é coordenado pelo BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Em segundo lugar, veremos o papel das associações de apoio à escola (precursoras das organizações sociais) no projeto de autonomia das escolas da rede pública do ensino fundamental, que vem sendo desenvolvido pela Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEE/RJ), e que pode vir a contribuir para a melhoria da qualidade do ensino no estado. E, em terceiro lugar, analisaremos como a ação de assistência social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro (SMDS/RJ), vem ocorrendo, desde a sua criação, em parceria

com segmentos da sociedade; e esta parceria está em vias de ser fortemente ampliada, em função do aporte de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (Bird).

Na área de trabalho: o Programa de Crédito Produtivo Popular

Este programa do BNDES tem como objetivo "viabilizar novos mecanismos de financiamento que atendam à população de baixa renda, inclusive aos trabalhadores do setor informal, de modo a criar condições de sobrevivência, crescimento e formalização desses negócios" (BNDES, 1996). Até o momento, a principal fonte de financiamento dessas pessoas eram os agiotas e fornecedores, que cobravam juros muito mais elevados do que os vigentes no mercado de crédito formal, com isso inviabilizando oportunidades de trabalho que surgiam.

Lançado em julho de 1996, o programa visa à geração de emprego e renda, tendo duas formas distintas, e ao mesmo tempo complementares, de atuação: o BNDES Trabalhador,[18] cuja operacionalização é coordenada pelo Ministério do Trabalho e as secretarias estaduais do Trabalho, e o BNDES Solidário, que é operacionalizado pela parceria direta do banco com as ONGs. Particularmente aqui nos interessa o BNDES Solidário, pelo fato de operar através de ONGs especializadas em crédito produtivo popular.

A título de dimensionar essa linha de atuação do programa, veja que a previsão para o ano de 1998 era de que fossem concedidos 118 mil empréstimos, num total de R$39,6 milhões, dos quais metade corresponde a aporte de recursos do BNDES (provenientes do FAT, Fundo de Amparo ao Trabalhador) e a outra metade corresponde à contrapartida de instituições multilaterais e/ou ONGs internacionais e/ou de recursos públicos (BNDES, 1998).

As ONGs funcionam, com a autorização do Banco Central, como intermediárias do BNDES no repasse do microcrédito. Mais do que isso, elas executam um trabalho ativo de captação de clientes, ou seja, de convencimento junto aos empreendedores de baixa renda de que eles podem (e devem) se candidatar a estes recursos do programa. Como se dá esta atuação das ONGs?

O fato de o BNDES não dispor de uma rede de agências que lhe permitisse o contato direto com o público-alvo do programa levou o banco a iniciar a construção dessa rede de instituições (ONGs) capacitadas a prestar esse tipo de serviço. Daí que o banco, além de apoiá-las financeiramente, vem

---

[18] O BNDES Trabalhador visa a atuar no âmbito do processo de desenvolvimento de políticas públicas de emprego, coordenado pelo Ministério do Trabalho, através da formação de fundos de crédito compostos por recursos do BNDES (60%), do estado (até 30%) e dos municípios (no mínimo 10%), quando devem ser constituídas comissões estaduais e municipais de trabalho.

apoiando ativamente a dinâmica de estruturação destas ONGs, que vêm surgindo em todas as regiões do país, através, sobretudo, da formação dos agentes de crédito.

Os agentes de crédito representam a figura central nesse tipo de instituição. Eles são técnicos capazes de interagir diretamente com o cliente em seu local de atividade, respeitando suas peculiaridades, e, dessa forma, aptos a reconhecer as potencialidades dos pequenos negócios. Até o final de 1998, o BNDES espera já ter treinado 300 agentes nas oficinas de capacitação que vem organizando desde julho do ano passado.

Para que uma ONG se credencie a participar dessa rede do BNDES, uma das exigências do banco é a participação, em pelo menos 25% no total dos recursos operados por essa ONG, de verbas provenientes de instituições multilaterais, ONGs internacionais cadastradas pelo BNDES e/ou ainda de recursos públicos com o aval da prefeitura. É justamente uma forma de garantir, com isso, o caráter mais profissional e formal dessa parceria.

Outras exigências para o credenciamento dessas ONGs são:

- comprovação de capacidade de atuação com microcrédito;
- presença significativa de público-alvo na região onde se pretende instalar a ONG de microcrédito;
- inexistência de outras instituições semelhantes de crédito na região;
- inexistência de objetivos clientelistas.

Apesar dessa rigidez de critérios para o credenciamento, o que é plenamente justificável como forma de o banco obter garantias quanto ao retorno do empréstimo concedido (que, deve ficar claro, não é a fundo perdido), é interessante destacar que o BNDES não interfere nas condições operacionais de funcionamento da ONG. Isto significa que ela tem autonomia para gerenciar o programa a seu modo.

O teto de financiamento do BNDES por entidade é de R$3 milhões, que são emprestados à taxa de 11% ao ano, ou seja, aproximadamente 0,9% ao mês, o que equivale à taxa de juros de longo prazo, TJLP. O repasse à população de baixa renda é feito a uma taxa média de 3,9% ao mês.[19] Frente a estes números, surge a indagação: não estaria esta atividade da ONG assumindo um caráter lucrativo, à semelhança de uma agência de financiamento como outra qualquer?

[19] Até o momento, o microcrédito é destinado basicamente para capital de giro, sendo condição que os empreendimentos a serem financiados estejam em funcionamento há pelo menos seis meses.

Não, segundo o BNDES. Essa diferença entre as taxas de captação e de empréstimo é utilizada para cobrir as despesas com o funcionamento do programa na ONG, tais como os custos financeiros (correção monetária etc.), administrativos (aluguel do espaço físico onde funciona a ONG, salários e demais gastos com os agentes de crédito) e de divulgação, além da provisão para devedores duvidosos. O que excede a estas despesas deve ser utilizado para promover a capitalização do fundo, de modo a se atingir, no médio prazo, a auto-sustentação da ONG, como agência repassadora de microcrédito produtivo popular.

Fica claro, portanto, que o que diferencia uma ONG desse tipo de uma instituição bancária especializada em crédito popular, como, por exemplo, a Fininvest, é o fato de que na ONG, por estatuto, os lucros gerados jamais podem ser distribuídos entre os sócios (servem para propiciar a capitalização do fundo), diferentemente do que ocorre na instituição bancária. Daí, uma hipótese ainda a ser comprovada é a de que os empréstimos de crédito produtivo popular tendem a ser mais baratos nessas ONGs do que nos bancos. Ademais, outra grande vantagem atribuída a essas ONGs é a capilaridade que elas apresentam junto ao público-alvo, um contato muito próximo e proativo, no sentido de induzir à tomada de crédito.

Atualmente já existem no Brasil 23 ONGs participantes dessa rede de microcrédito do BNDES, instaladas em 15 estados, entre elas: Portosol (RS), Vivacred (RJ), Banco da Mulher (BA e PR), Casa do Empreendedor (PR), Blusol (SC) e a rede Ceape, com ONGs em nove estados. O Ceape, Centro de Apoio aos Pequenos Empreendedores, é uma instituição pioneira desse gênero no país, que começou há 10 anos na Bahia com o apoio do Unicef, Fundo das Nações Unidas para a Infância. Além dessas 23 instituições, cabe registrar que existem ainda outras ONGs com seus pedidos de cadastramento no BNDES Solidário em fase de julgamento, o que leva em média seis meses.

Na área de educação: o Projeto de Autonomia das Escolas Públicas

Como vimos na seção 4, a via da *publicização* no âmbito da reforma do Estado pode ser tida no Brasil como um marco na formalização da parceria do governo com o terceiro setor. Assim, a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (Acerp) e a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS), cujos contratos de gestão foram assinados em janeiro de 1998, são tidas como as primeiras organizações sociais no Brasil (Mare, 1998b). Isto significa que são essas duas organizações que primeiro contemplam todos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.

Mas, sem dúvida, as associações de apoio à escola (AAEs), ora em implantação na rede pública de ensino do país, podem ser consideradas *precursoras* das organizações sociais. As AAEs são, por assim dizer, organizações sociais incompletas. Elas não têm, por exemplo, o grau de autonomia gerencial da Acerp e da ABTLuS, já que não estão autorizadas a contratarem pessoal, adquirirem carro e/ou fazerem obras de grande porte.

A seguir, analisaremos o caso de parceria que vem-se firmando entre as AAEs e a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEE/RJ), no projeto de autonomia da rede pública estadual.

Até meados dos anos 90, seguindo a orientação dominante de administração centralizada, cabia à Secretaria Estadual de Educação repassar, para as suas quase 2 mil escolas de ensino fundamental, o material permanente e de consumo de que elas precisavam, cuidar dos serviços de manutenção, além de se responsabilizar pela capacitação dos seus profissionais e até mesmo pela implementação dos projetos pedagógicos. Se, por um lado, essa estratégia facilitava o controle do processo como um todo pela secretaria, por outro, resultava em muitos erros e contratempos nas escolas, tais como: atrasos de entrega, material recebido que não atendia às necessidades locais e treinamentos inadequados.

Em última instância, o mais prejudicado desta gestão centralizadora acabava sendo sempre o cliente final, ou seja, o aluno da rede estadual de ensino, que tinha, muitas vezes, de conviver com as condições precárias e pouco atraentes de sua escola. E o interessante é que, na maior parte das vezes, isto se dava não porque faltasse verba do governo para atender àquelas escolas, mas sim porque a utilização das verbas para aquela finalidade não se dava em tempo hábil, ou então o era de forma incorreta.

Daí que o projeto de autonomia das escolas públicas, implantado no nível federal, surge como uma resposta para melhorar a qualidade do atendimento no âmbito do programa de reforma do Estado. Particularmente no caso do estado do Rio de Janeiro, o andamento do projeto encontra-se bastante avançado e, de 1995 até hoje, 73%[20] das escolas da rede estadual do ensino fundamental já se tornaram autônomas. Um dos desafios que se colocam nesse momento para a secretaria é justamente como quebrar a resistência à autonomia das 27% escolas restantes. E, afinal, o que é uma escola autônoma?

A escola autônoma é aquela que faz o autogerenciamento, segundo sua percepção das necessidades locais. O processo de autonomia começa pela autonomia financeira, e a escola passa a não mais receber do Estado os serviços e produtos acabados de que precisa. Em vez disso, a ela lhe é transferida sua cota-parte dos recursos do Fundef (Fundo de Manutenção e Desen-

[20] Segundo informação da SEE-RJ/Coordenação de Autonomia (posição em jul. 1998).

volvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)[21] e do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação),[22] de acordo com o número de alunos matriculados e de eventuais solicitações.

Na escola autônoma, o gerenciamento desses recursos transferidos é feito por sua própria AAE, Associação de Apoio à Escola, também chamada de unidade executora da unidade escolar. É justamente a fundação dessa AAE que distingue uma escola autônoma de outra não-autônoma.

E o que é a AAE? É uma associação com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, regida por um estatuto e com duração indeterminada. Ela é composta pela assembléia geral e por seus representantes eleitos[23] para a diretoria executiva e para o conselho fiscal. Por sua vez, a assembléia é constituída pela comunidade escolar, entendida como os pais ou responsáveis pelos alunos, os professores e os funcionários. O presidente nato da AAE (de sua diretoria executiva) é o diretor da unidade escolar, o que garante, de certa forma, o controle estratégico da escola pela Secretaria de Educação. Além disso, as AAEs são obrigadas a fazer a prestação de contas para a secretaria sobre a aplicação de cada verba que lhe é transferida.

O ponto relevante é que, em uma escola autônoma, as decisões quanto à utilização dos repasses do governo são tomadas em assembléia. Isto significa que é a própria comunidade escolar que vota suas prioridades na aplicação dos recursos: é ela quem decide o que comprar, como comprar e onde comprar. Dito em outras palavras, são as pessoas que convivem no dia-a-dia do aluno que definem as necessidades da escola. Além disso, as AAEs estão autorizadas a estabelecer parcerias para captação de recursos junto a empresas, ONGs e outros agentes financeiros.

Segundo pesquisa de opinião realizada pela SEE/RJ junto aos gestores das unidades escolares, essa transferência de recursos diretamente para as es-

---

[21] O Fundef foi criado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, sendo implantado a partir de 1º de janeiro de 1998. É composto de: 15% dos recursos (art. 1º da referida lei) de parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal (ICMS); do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM); de parcela do imposto sobre produtos industrializados (IPI) devida aos estados e ao Distrito Federal; além de complementação de recursos da União, quando for o caso.

[22] O salário-educação, previsto no art. 212 da Constituição Federal e devido pelas empresas, é calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas aos segurados empregados. Desde 1º de janeiro de 1997, o montante da arrecadação do salário-educação, após a dedução de 1% em favor do INSS, é distribuído pelo FNDE, observada a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal (art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996).

[23] Compõem a diretoria executiva um presidente, um vice-presidente, um secretário e dois tesoureiros. O conselho fiscal é constituído de três representantes da comunidade escolar e três funcionários.

colas, viabilizada pela criação de suas respectivas AAEs, representa um grande avanço para a melhoria da qualidade do ensino público. Entre os benefícios observados, por enquanto restritos aos aspectos financeiros, destacam-se (SEE/RJ, 1998):

- "utilização do recurso em prioridades estabelecidas pela própria escola;
- economia de recursos: o diretor realiza pesquisa de preço para as aquisições descentralizadas e, portanto, o dinheiro rende mais;
- simplificação burocrática, com a dispensa do processo licitatório para as aquisições;
- fiscalização pela comunidade escolar: oportunidade de acompanhar mais de perto a utilização do recurso e sua prestação de contas".

Além dessas vantagens que beneficiam diretamente o próprio aluno, não raras vezes são citados os benefícios indiretos da autonomia, no que se refere à abertura de novas frentes de trabalho na região onde está localizada a escola. Isto se deve ao fato de que as compras, antes feitas de forma centralizada pela SEE/RJ na região metropolitana, agora passam a ser feitas em pequena escala, na própria região; é o caso, por exemplo, das aquisições de cadernos, lápis, cadeiras, mesas e material de limpeza, que passam a ser encomendados aos micro e pequenos empresários da redondeza, com isso estimulando a economia local e evitando as pressões migratórias para os grandes centros urbanos. É claro que estes benefícios tornam-se tanto mais evidentes quanto menor for a localidade em questão.

Por sua vez, as escolas não-autônomas continuam no esquema antigo, ou seja, seguem recebendo da secretaria não os repasses de recursos a que têm direito, mas sim os bens e serviços para o seu uso. Na realidade, essas unidades que resistem à autonomia o fazem por diversas razões, como: o receio do próprio diretor da escola de perda de poder com o advento da gestão compartilhada; medo de cobrança maior por parte da comunidade escolar (na gestão centralizada, a secretaria podia sempre levar a culpa pelos erros quanto à entrega de material, prestação de serviços etc.); possibilidade de acúmulo de tarefas pela equipe responsável pela administração da escola; e, até mesmo, o desconhecimento dos procedimentos necessários para viabilizar a autonomia.

Em defesa da importância desse projeto de autonomia das escolas, a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro ressalta que "a autonomia não se restringe ao aspecto financeiro. Deve abranger, também, as questões administrativas e pedagógicas, num processo de gestão democrática, com a participação efetiva da comunidade escolar em todas as etapas deste processo. Daí resulta uma gestão plenamente comprometida com as necessidades e expectativas dos alunos e da população e, em conseqüência, com a qualidade do trabalho oferecido" (SEE/RJ, 1998).

Na realidade, não se dispõe ainda, no estado do Rio de Janeiro, de uma avaliação precisa e criteriosa sobre essa correlação positiva entre escola autônoma e melhoria de sua qualidade de ensino. Os dados disponíveis no momento não evidenciam essa correlação, talvez até porque seja muito prematuro este tipo de análise. Assim, considerando-se os dados do censo escolar de 1997 para o ensino fundamental, agregados no nível das 15 coordenadorias regionais do estado, nota-se (ver tabela abaixo) que os indicadores de desempenho escolar são bem semelhantes entre si para as regiões que, entre as 15, exibem o pior (metropolitanas III e IV) e o melhor resultado (metropolitana I) da taxa de autonomia de suas escolas, entendida como o percentual do total de escolas nessas regiões que já são geridas por AAEs.

AAEs e desempenho escolar no ensino fundamental
(%)

Regiões	Autonomia	Escolarização líquida	Evasão	Repetência
Metropolitana III	22	96*	13*	19*
Metropolitana IV	12			
Metropolitana I	99	92	12	18

Fonte: SEE/RJ.
*Taxas referentes às regiões metropolitanas III e IV, que, juntas, formam o município do Rio de Janeiro.

Como se viu, a AAE, como organização do terceiro setor, não nasce de iniciativa da própria comunidade, mas sim como concessão do governo, dentro da nova estratégia de administração pública gerencial em curso. Do ponto de vista do governo, os princípios a regerem essa parceria são o foco no cliente e a cobrança de resultados. Do ponto de vista da comunidade, e particularmente dos alunos, espera-se que a criação das AAEs possa vir a contribuir para a melhoria de qualidade do ensino fundamental da rede pública.

Na área de assistência social: a ampliação da ação pública

Inicialmente, a título de introdução, buscaremos situar a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro (SMDS/RJ) no contexto do município do Rio de Janeiro. E, em segundo lugar, procuraremos mostrar os

três momentos que vêm caracterizando a trajetória das parcerias dessa secretaria com o terceiro setor.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro foi criada em 1979, tendo sido concebida inicialmente como Secretaria de Desenvolvimento Social e de Habitação. No que se refere à componente habitação, sua ação esteve centrada em saneamento e urbanização de favelas. Na sua vertente social, as intervenções dos anos 80 foram dirigidas sobretudo para projetos de creches comunitárias, desenvolvidos nas favelas.

Durante os anos 90, o raio da ação social da SMDS/RJ ampliou-se, primeiro em parceria com a LBA e, a partir de 1995, ocupando as brechas deixadas com a extinção desta última. Assim, é no movimento da reforma do Estado, de descentralização e de municipalização dos serviços sociais, que a SMDS/RJ torna-se efetivamente, a partir de 1994, o órgão responsável no município pela gestão da política de assistência social como um todo (não mais com sua ação restrita às creches), tendo sido delegada a sua função habitacional à recém-criada Secretaria Municipal de Habitação. Desde então, a SMDS/RJ passou a ter como missão a reversão da situação de exclusão social em que vive grande parte da população do município, com prioridade para a criança e o adolescente em situação de risco.

Pode-se dizer que a ação de assistência social da secretaria contou, desde a sua criação, com o apoio do terceiro setor. Inclusive, em um primeiro momento, que vai desde a criação da secretaria até meados dos anos 90, pode-se até afirmar que esta relação se inverteu: foi o terceiro setor que passou a contar com o apoio da secretaria.

Para melhor entender como se deu essa inversão, deve-se lembrar que, quando a secretaria foi criada, a política de assistência social no município era comandada e executada por órgãos subordinados à esfera federal, ou seja, à LBA e à Funabem (Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor). Assim, quando a secretaria entra em cena, encontra o espaço da assistência social praticamente ocupado, bem ou mal, por estes órgãos centrais. Uma de suas estratégias iniciais de ação foi, portanto, partir para apoiar as iniciativas de atendimento à primeira infância, que já existiam nas comunidades mais pobres do município, tais como o sistema de mãe crecheira[24] e as creches de associações de moradores e de instituições religiosas.

Assim, naquele primeiro momento, a secretaria propiciou a ampliação e melhoria das creches já existentes nas comunidades mais carentes (sobretudo nas favelas), através dessa parceria com as suas associações de moradores e demais centros comunitários. Eram concedidas "bolsas" para o pagamento

[24] Diz-se da mãe que fica em casa tomando conta dos seus próprios filhos e dos filhos de suas vizinhas da comunidade, quando estas vão para o trabalho e lhe pagam uma certa quantia por este serviço prestado.

dos educadores e de outros profissionais das creches e/ou para o apoio nutricional e/ou para aquisição de material pedagógico e/ou ainda para a construção de instalações. A creche da Associação Social Padre Anchieta (Aspa), na favela da Rocinha, configurou a primeira parceria nesse sentido.

Costuma-se alegar que essa estratégia estava baseada em uma lógica assistencialista e clientelista de busca de votos junto a essa população mais pobre; mas, apesar de não trazer implícita uma lógica de longo prazo de reversão da pobreza, não se pode negar a sua importante contribuição para o atendimento das necessidades mais vitais daquelas comunidades carentes.

O segundo momento das parcerias, que se estende de 1994 até os dias de hoje, é marcado pela consolidação do papel da SMDS/RJ no campo da assistência social como um todo (não mais ficando restrita às creches), conseqüência da completa saída dos órgãos federais de assistência social da esfera municipal. É quando a secretaria assume todas as atribuições e os prédios dos extintos CBIA (Centro Brasileiro da Infância e do Adolescente, que substituiu a antiga Funabem em 1989) e LBA.

Nesse segundo momento, a SMDS passou a contar com duas formas de apoio do terceiro setor. Primeiro, no replanejamento de sua estratégia de ação, para o qual colaboraram vários membros do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e do Fórum de ONGs, e representantes do Viva Rio, de organizações religiosas e de associações de moradores. E a segunda forma de apoio do terceiro setor deu-se na questão da mão-de-obra, tendo em vista o desafio que se colocou naquele momento de ampliação das atribuições da secretaria frente à municipalização da assistência social. Funções ampliadas e dificuldades para a contratação de servidor público competente: como sair desse impasse?

É preciso entender que estamos vivendo, nestes anos 90, um período de enxugamento da máquina pública e de contenção de despesas do governo. Além do mais, não se pode esquecer que as contratações do serviço público são por demais morosas, e não atendem com a presteza necessária às constantes demandas da área de assistência social (a substituição de uma berçarista, de uma merendeira ou de um educador de casa de acolhida deve ser imediata, sob pena de inviabilizar o atendimento). E, por último, mas nem de longe menos importante, a experiência tem demonstrado que normalmente o grau de adaptação aos trabalhos nas unidades de execução da SMDS/RJ é menor entre as pessoas selecionadas por concurso público do que entre aquelas selecionadas pela própria secretaria, que procura ter como critério de seleção o fato de o candidato ter algum vínculo com a região ou com o trabalho que deverá desenvolver.

Na realidade, cabe lembrar que o problema de mão-de-obra na secretaria é antigo, vindo desde os anos 80. Haja vista que, nas creches das associações de moradores e demais organizações comunitárias com as quais a SMDS/RJ mantinha parcerias naquela época, grande parte dos profissionais (educado-

res, merendeiras, vigias etc.) eram *bolsistas*, trabalhando em condições bastante precárias (auferindo apenas as *bolsas*), sem sequer direito a carteira de trabalho assinada. Em 1994, a SMDS/RJ optou por formalizar essa relação de trabalho, na medida em que passou a celebrar convênios com essas instituições, para elas próprias poderem passar a contratar sua mão-de-obra, com os devidos encargos trabalhistas. Esse processo de legalização dessa mão-de-obra, que já vinha trabalhando no programa Rio Creche da secretaria, representou um acréscimo imediato no custo do programa de aproximadamente 70%, sem implicar qualquer ampliação no atendimento.

Para fazer face à ampliação de suas atribuições e a expansão do atendimento nas instalações herdadas, a SMDS adotou a solução de celebrar de convênios com ONGs que deveriam cuidar da contratação formal (ou seja, com carteira assinada) da mão-de-obra adicional necessária, a partir de recursos a serem repassados pela secretaria. Nesse sentido, foram feitas parcerias com ONGs como Roda-Viva, Campo, Cebes, Rotary, Lyons e Amen. Atualmente, praticamente dois terços da mão-de-obra que trabalham nas unidades de atendimento da SMDS são contratados por essas ONGs, enquanto apenas um terço é de funcionários da prefeitura.

Vale notar que, do ponto de vista da secretaria, torna-se muito mais atraente contratar funcionários celetistas via ONGs do que funcionários públicos, uma vez que, como os primeiros não têm direito à estabilidade, podem ser demitidos de imediato, caso não apresentem desempenho satisfatório e/ou por desativação da obra. E, também, podem ser contratados prontamente, sem as delongas do concurso público. Além disso, do ponto de vista dos cofres da previdência,[25] torna-se muito mais barato contratar um celetista do que um funcionário público, com seus direitos inerentes de aposentadoria integral. No âmbito dessa parceria, a responsabilidade dessas ONGs está restrita tão-somente aos processos de contratação, demissão e pagamento regular dos funcionários, que são selecionados e avaliados pela própria secretaria. A título de taxa de administração, 6,5% dos recursos repassados são devidos a essas ONGs.

Questiona-se, e merece ser objeto de estudo aprofundado, se essas "ONGs de contratação" não vêm cumprindo tão-somente o papel de intermediação de mão-de-obra (sem desenvolver qualquer vínculo positivo com essas pessoas que contratam e/ou demitem, objeto de sua ação), à semelhança de empresas de recursos humanos, viabilizando, com isso, o processo de terceirização do serviço público. Se este for o caso, estarão se descaracterizando como ONGs, com seu papel social intrínseco tal como analisamos na seção 6 — e, portanto, essa relação de parceria com a SMDS deveria ser repensada.

---

[25] O governo deve enviar ao Congresso projeto de lei estabelecendo o regime CLT para os funcionários públicos, em substituição ao regime jurídico único (*O Globo*, 29 out. 1998).

Mas, ainda que este seja o caso, é preciso reconhecer a importância que elas tiveram, como agentes bastante ágeis para contratação de mão-de-obra, nessa fase de consolidação da SMDS no campo da assistência social do município, onde a questão da mão-de-obra necessitava de solução imediata.

O terceiro momento na história das parcerias do terceiro setor com a SMDS/RJ está prestes a ser inaugurado. A SMDS/RJ está atualmente negociando dois empréstimos, um com o Bird (Banco Mundial) e outro com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), que deverão contribuir para a ampliação do raio de ação dos seus programas sociais. Os empréstimos estão praticamente aprovados, faltando apenas a liberação da verba pela Cofiex (Comissão de Financiamentos Externos) da Agência de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores. Entre os oito programas atualmente desenvolvidos pela SMDS/RJ, o Bird representará um aporte razoável de recursos para o Rio Creche, enquanto o BID somará recursos para os programas Oficina da Criança, Rio Jovem, Vem pra Casa, Rio em Família e o de Apoio a Portadores de Deficiência; ficarão de fora apenas dois programas da secretaria, que são o Rio Experiente de Apoio ao Idoso e o SOS Cidadania.

Pode-se dizer que essa nova etapa se insere no conceito moderno de parceria, firmada no âmbito do modelo gerencial de administração pública onde se terceiriza a prestação de serviços para as organizações da sociedade civil e se "cobra" delas a prestação de resultados. Note-se bem que nessa fase, diferentemente da anterior, não se está terceirizando a contratação de mão-de-obra, o que uma empresa do setor lucrativo pode fazer muito bem; mas sim a prestação de serviços junto às comunidades mais carentes, onde se espera que as organizações da sociedade civil tenham vantagens comparativas em relação aos setores público e privado.

Os referidos empréstimos do Bird e do BID deverão ter em ONGs eleitas por fundo concursável seus principais agentes executores, cabendo à secretaria a coordenação do processo. É importante observar que, apesar de ONG ser muitas vezes o termo corrente na secretaria para designar esses seus novos parceiros, na realidade tratam-se de organizações da sociedade civil como um todo, inclusive até com predominância de associações de moradores, centros comunitários e instituições filantrópicas de cunho religioso (que, diga-se de passagem, são os colaboradores, por excelência, da SMDS/RJ até o momento). Basta ver que, na orientação do próprio Bird quanto à definição das instituições que podem se candidatar ao fundo concursável, estão previstas todas as categorias do terceiro setor.

Segundo o *Manual operacional* do programa do Bird, são estas as organizações da sociedade civil listadas como possíveis candidatas, bastando para isso que apresentem alguns critérios mínimos, tais como terem "*status* jurídico", serem sediadas no município, estarem em boa situação jurídica e financeira e não estarem inadimplentes junto a órgãos financiadores:

- associações, instituições filantrópicas, organizações não-governamentais, organizações religiosas, conselhos representativos das unidades públicas de atendimento;
- empresas públicas,[26] privadas[27] e fundações;
- universidades.

Para a concessão desses empréstimos, uma exigência central desses organismos internacionais é o fortalecimento institucional da SMDS/RJ, que compreende o reforço de sua capacidade não apenas de autogestão, como também de articulação e coordenação das organizações da sociedade civil a serem selecionadas como parceiras. Tanto é assim que, em ambos os empréstimos, foi alocada uma parcela (em torno de 8%) para a promoção do fortalecimento institucional da secretaria. Assim, desde a segunda metade do ano passado (1997), a Fundação Getulio Vargas foi uma das contratadas para a prestação de consultoria técnica nesse sentido, ou seja, subsidiar a SMDS/RJ para se estruturar e ser capaz de gerenciar de forma eficaz e eficiente a aplicação dos recursos dos dois organismos internacionais.

O empréstimo do Bird (conhecido como Programa Rio Criança Maravilhosa), de US$100 milhões[28] em quatro anos, tem como finalidade oferecer atendimento integral às crianças de zero a seis anos e a gestantes, através de projetos e ações de educação, saúde, cultura, lazer, desenvolvimento social e apoio à família, destinados prioritariamente à população em situação de pobreza[29] do município do Rio de Janeiro. À SMDS/RJ caberá a coordenação da aplicação dessa verba, em um trabalho integrado com as demais secretarias municipais da macrofunção social, sobretudo com as da Saúde e da Educação.

Por sua vez, o empréstimo do BID (conhecido como Programa de Atenção a Crianças e Adolescentes em Situação de Risco), de US$58 milhões[30] em quatro anos, visa a prevenir e a reverter o processo de exclusão social a que estão submetidas crianças e adolescentes (de sete a 21 anos de idade) em situa-

---

[26] Segundo a SMDS/RJ, as empresas públicas podem candidatar-se ao fundo concursável, desde que se façam representadas por organizações comunitárias.

[27] Segundo a SMDS/RJ, as empresas privadas podem candidatar-se ao fundo concursável, desde que se façam representadas por organizações comunitárias.

[28] Segundo dados disponíveis referentes a este empréstimo do Bird, 75% destinam-se a projetos de fundo concursável, 10% para projetos especiais, 8% para o fortalecimento institucional, 4% para o gerenciamento/comunicação e 3% para o monitoramento e avaliação.

[29] Por crianças em situação de pobreza foram definidas aquelas situadas em famílias cujo chefe aufere apenas até dois salários mínimos.

[30] Segundo dados disponíves referentes a este empréstimo do BID, deste total, 52% correspondem propriamente ao valor do empréstimo, 14% ao valor da cooperação técnica não-reembolsável e 34% à contrapartida da prefeitura. Quanto às condições de pagamento, estão previstos cinco anos de carência, juros de 3% ao ano e 25 anos para amortização.

ção de risco no município do Rio de Janeiro, entendidas aqui como a população de rua e/ou vítima de maus tratos e/ou envolvida com drogadição e prostituição.

A título de experiência-piloto, enquanto esses recursos não são liberados pela Cofiex, o BID segue financiando 21 projetos eleitos como bem-sucedidos dos 43 que financiou "à moda antiga" (ou seja, sem qualquer sistema formal de controle de resultados ou de avaliação de desempenho) entre 1993 e 1997, em parceria direta com a prefeitura do município do Rio de Janeiro (a lista destes 21 projetos consta do quadro 2). Deve-se dizer que, quando for liberada essa verba que a SMDS/RJ está negociando com o BID, essas 21 instituições deverão concorrer à continuidade desse empréstimo, junto com as demais organizações que se candidatarem ao fundo concursável.

Quadro 2

Parceria SMDS/RJ — terceiro setor: projetos financiados pelo BID

Projeto	Instituições do terceiro setor
	ONGs
1. Adolescente-Vila	Centro Educacional da Criança e do Adolescente Lídia dos Santos (Ceaca)
2. A Comunidade Construindo o Futuro	Associação Roda Viva
3. Clube Recreativo União e Lazer	Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião
4. Casa da Criança S. M. Madalena	Associação Social Paróquia Nossa Senhora da Lapa
5. Santa Clara	Associação Santa Clara
6. Se essa rua fosse Minha	Instituto Superior de Estudos da Religião (Iser)
7. Arte no Circo	Associação Civil Fábrica de Sonhos
8. Frei Gaspar	Centro Integrado de Desenvolvimento Social Frei Gaspar (Cids)
9. Programa Rio Criança Cidadã	Associação Beneficente Rio Criança Cidadã
10. Centro Teatral Integrado	Sociedade dos Amigos do Grêmio Recreativo e Esportivo do IAPI da Penha
11. Orquestra Afro-Brasileira	Grêmio Recreativo Escola de Samba Estação Primeira da Mangueira
12. Re-Criare	Conservatório Brasileiro de Música
13. Tocando a Vida	Conservatório Brasileiro de Música
14. Renascer-Criança Saúde	Grupo de Apoio à Infância e ao Adolescente
15. Ex-Cola	Centro de Estudos e Ação em Atenção à Infância e às Drogas
	Instituições religiosas
16. Semear — Núcleo Comunitário Monsenhor Manoel D'Assumpção Castello Branco	Casa do Pobre de Nossa Senhora de Copacabana (católica)
17. SIC-Aiacom	Sociedade Inteligência e Coração (católica)
18. Projeto Lar para Meninas	Associação Beneficente São Martinho (católica)
19. Lar de Daniel Cristóvão	Lar de Daniel Cristóvão (espírita)
20. Curso de Preparação para o Mundo do Trabalho	Associação Beneficente São Martinho (católica)
21. São Cipriano	Instituição de Caridade e Integração Social São Cipriano (espírita/umbanda)

Fonte: SMDS/RJ.

O fundo concursável é uma modalidade de empréstimo que visa a financiar projetos a serem apresentados por organizações da sociedade civil. É importante notar que essa estratégia adotada pelos dois bancos tem como objetivo não só ampliar os recursos financeiros, materiais e humanos nesta área de assistência social, mas, sobretudo, garantir o comprometimento da sociedade com as atividades a serem desenvolvidas. Como se vê, *essa modalidade de empréstimo vem confirmar a preferência crescente dos organismos financeiros internacionais por instituições de governo que trabalham em parceria com ONGs*, conforme analisamos na seção 6.

8. Conclusão

Até meados dos anos 90, estávamos longe de ter no Brasil esta visão do terceiro setor como agente social de desenvolvimento, em parceria formal com o setor público. Ao contrário, as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos tiveram quase sempre papel marginal, vistas ou como forma de assistencialismo e caridade, associada sobretudo à religião, ou como forma de movimento político, associada a ONGs, ou ainda de defesa de interesses corporativos, relacionada a sindicatos e associações.

Ressalte-se que o novo papel social que o terceiro setor vem assumindo, de parceiro formal do Estado, deve ser entendido à luz do Estado reformado que se está configurando no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 90. Não mais um Estado onipresente e produtor de bens/serviços econômicos e sociais, mas, sobretudo, voltado agora para suas funções-fins de regulação e coordenação. Não mais uma estrutura de administração pública burocratizada e com o foco no controle de processo, mas, sim, uma estrutura do serviço público gerencial e com o foco nas necessidades dos cidadãos e no controle de resultados.

É no âmbito desse Estado reformado que se desenvolve essa nova relação de parceria e complementaridade formal com o terceiro setor. A avaliação de desempenho torna-se imprescindível à viabilização dessa parceria, pois é uma forma de seguir garantindo ao setor público o controle da ação social, que vem sendo terceirizada para essas organizações sem fins lucrativos. Daí se dizer que o projeto social tornou-se o elo, por excelência, da parceria entre o governo e o terceiro setor.

O agravamento da crise de financiamento no país no segundo semestre de 1998, deflagrado com o colapso da economia russa, pode ser tomado como um marco de quão importante e urgente se torna a parceria do governo com o terceiro setor. Por um lado, a crise de financiamento que estamos vivendo — não só pública como também privada — inviabiliza o crescimento econômico e a geração de empregos no curto/médio prazo, além de reduzir a capacidade de implementação de políticas públicas sociais. Por outro lado, as

demandas sociais vêm se aprofundando por razões estruturais, associadas à abertura do país ao exterior, e também conjunturais, decorrentes do sobe-e-desce no ritmo da atividade econômica.

É importante entender que o papel cada vez mais relevante do terceiro setor, como coadjuvante do poder público na promoção do desenvolvimento social, explica-se pelo fato de, em geral, sua ação tender a ser mais eficaz e eficiente na aplicação dos recursos públicos, além da credibilidade de que goza junto aos organismos internacionais de financiamento. A proximidade com o cliente, a maior capilaridade e a estrutura organizacional menor, mais dinâmica e flexível lhe possibilitam esta superioridade como executor da política social *vis-à-vis* os órgãos do governo.

Ainda que atualmente grande parte dos recursos utilizados por essas organizações do terceiro setor provenha de repasses do próprio setor público, estas características em si tendem a lhes garantir superioridade em relação à ação pública, no que se refere à melhor aplicação dos recursos escassos do governo em tempos de crise de financiamento. Isto ficou bastante evidente nas três experiências de parceria entre o governo (federal, estadual e municipal) e o terceiro setor que foram analisadas neste artigo.

Referências bibliográficas

BNDES. *Programa de crédito produtivo popular*. Rio de Janeiro, 1996. (Prospecto informativo.)

———. *Informe BNDES*. set. 1998.

Brasil. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.690, de 23-7-1998*. 1998. (Mensagem nº 876.)

Costa Júnior, Leopoldo. *As organizações sociais da Igreja Católica e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo, FGV/EAESP/CETS, 1998.

D'Araújo, Maria Celina. A legislação social. In: *A era Vargas*. Rio de Janeiro, 1997. cap. 3.

Draibe, Sônia M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro, s.d., FGV, 1994.

———. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. In: Fórum Nacional, 10. *Anais*. Inae/BNDES, 1998.

Fernandes, Rubem César. *Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina*. Relume-Dumará, 1994.

——— & Carneiro, Leandro Piquet. *ONGs anos 90: a opinião dos dirigentes brasileiros*. Rio de Janeiro, Iser, 1991.

Gazeta Mercantil. ONG tornou-se senha para acesso a verbas. 31-7-1998.

Jornal do Commercio. *Documento especial: balanço social*. Rio de Janeiro, 28 e 29 dez. 1997.

Kettl, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

Kliksberg, Bernardo. *Inequidad en America Latina: un tema clave*. Rio de Janeiro, 1998. (Documento de apoio à conferência do autor na EBAP/FGV.)

Landim, Leilah. Brazil. In: Salomon, Lester M. & Anheier, Helmut K. *Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis*. Manchester University Press, 1997. cap. 12.

Mare (Ministério da Administração e Reforma do Estado). *A crise do Estado e o movimento em direção ao terceiro setor*. 18 fev. 1998a. (*Homepage* do Mare.)

———. *Organizações sociais — primeiros contratos*. 23 abr. 1998b. (*Homepage* do Mare.)

———. *Lei nº 9.637 (Lei das Organizações Sociais), de 15-10-1998*. 5 out. 1998c. (*Homepage* do Mare.)

Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

Rezende, Cássio Eduardo. *Legislação e fortalecimento das fundações*. Belo Horizonte, Promotoria Especializada de Fundações do Ministério Público de Minas Gerais, 1997.

Ribeiro, Fernando José. *Indicadores estatísticos e outras considerações sobre o endividamento externo no Brasil e na América Latina*. Rio de Janeiro, Ipea, 1998.

Rodrigues, Maria Cecília Prates. Terceiro setor: para que serve? *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, FGV, jan. 1997.

Salomon, Lester M. & Anheier, Helmut K. *Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis*. Manchester University Press, 1997. caps. 1 e 3.

SEE/RJ. Superintendência de Relações Escolares. *Autonomia, desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro, 1998.

Anexo 1

Critérios para uma organização ser considerada de utilidade pública e/ou de fins filantrópicos [31]

Organizações de utilidade pública federal

Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, regulamentada pelo Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961

[31] Palestra sobre o tema legislação e fortalecimento de fundações, proferida por Cássio Eduardo Rosa Rezende (procurador de Justiça e curador de fundações da Promotoria Especializada de Fundações do Ministério Público de Minas Gerais) na FGV em São Paulo, em 2 de dezembro de 1997, durante o *workshop* Terceiro Setor: Agenda para a Reforma Legal.

A utilidade pública é concedida por decreto do presidente da República, cuja documentação e tramitação são conduzidas pelo ministro da Justiça, atendidos os seguintes requisitos:

a) que a organização tenha existência formal (personalidade jurídica);

b) que esteja em efetivo funcionamento e sirva desinteressadamente à coletividade;

c) que os cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos e consultivos não sejam remunerados;

d) que tenha se constituído no país;

e) que esteja em efetivo e contínuo funcionamento, nos três anos imediatamente anteriores, com exata observância dos estatutos;

f) que não sejam remunerados, por qualquer forma, os cargos de diretoria e que não distribua lucros, bonificações ou vantagens a dirigentes ou mantenedores, sob nenhuma forma ou pretexto;

g) que, comprovadamente, mediante a apresentação de relatórios circunstanciados dos três anos de exercício anteriores à formulação do pedido, promova a educação ou exerça atividades de pesquisa científica, de cultura, inclusive artística, ou filantrópicas, estas de caráter geral ou indiscriminado, predominantemente;

h) que seus diretores possuam folha corrida e moralidade comprovada;

i) que se obrigue a publicar anualmente a demonstração da receita e da despesa realizada no período anterior, desde que contemplada com subvenção, por parte da União, neste mesmo período.

Entidade de fins filantrópicos

Decreto Presidencial nº 752, de 16 de fevereiro de 1993

Art. 1º — Considera-se entidade beneficente de assistência social, para fins de concessão do Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos, de que trata o artigo 55, inciso II, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a instituição beneficente de assistência social, educacional ou de saúde, sem fins lucrativos, que atue, precipuamente, no sentido de:

I — proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice;

II — amparar crianças e adolescentes carentes;

III — promover ações de prevenção, habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência;

IV — promover, gratuitamente, assistência educacional ou de saúde.

Art. 2º — Faz jus ao Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a entidade beneficente de assistência social que demonstre cumulativamente:

I — estar legalmente constituída no país e em efetivo funcionamento nos três anos anteriores à solicitação do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos;

II — estar previamente registrada no Conselho Nacional de Serviço Social, de conformidade com o previsto na Lei nº 1.493, de 13 de dezembro de 1951;

III — aplicar integralmente, no território nacional, suas rendas, recursos e eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento dos objetivos institucionais;

IV — aplicar anualmente pelo menos 20% da receita bruta proveniente da venda de serviços e de bens não integrantes do ativo imobilizado, bem como das contribuições operacionais em gratuidade, cujo montante nunca será inferior à isenção de contribuições previdenciárias usufruída;

V — aplicar as subvenções recebidas nas finalidades a que estejam vinculadas;

VI — não remunerar nem conceder vantagens ou benefícios, por qualquer forma ou título, a seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores, benfeitores ou equivalentes;

VII — não distribuir resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela do seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto;

VIII — destinar, em caso de dissolução ou extinção da entidade, o eventual patrimônio remanescente a outra congênere, registrada no Conselho Nacional de Serviço Social, ou a uma entidade pública;

IX — não constituir patrimônio de indivíduos ou de sociedade sem caráter beneficente.

Para que servem o título de utilidade pública e o certificado de filantropia?

Ambos são condições, requisitos para que a entidade beneficente de assistência social faça jus à isenção da contribuição patronal (da empresa), referida nos arts. 22 e 23 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social (previdência social).

Ademais, a importância do título de utilidade pública para uma organização está em que tal é uma condição para que a entidade receba subvenções do Poder Público ou celebre convênios com este, *capte recursos através da renúncia fiscal*, financie certos projetos, goze de prestígio junto à comunidade e ao setor governamental, franqueando-lhe trânsito até internacional.

Dispositivos legais que tratam da renúncia fiscal das empresas doadoras:

Nível municipal

Podem existir dispositivos na lei municipal que permitam isenções, deduções ou incentivos fiscais do imposto predial e territorial urbano (IPTU), do imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI) intervivos e do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN).

Nível estadual

Podem existir dispositivos na lei estadual que permitam isenção ou dedução dos impostos de seus estados federados, como ITBI *causa mortis*, o imposto sobre a circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA).

Nível federal

Merecem destaque os dispositivos das leis abaixo citadas:

a) Lei do Imposto de Renda (Lei nº 9.249/95) — trata das regras de dedução no imposto sobre a renda no caso de doações efetuadas a diferentes tipos de instituições de fins filantrópicos, em benefício da pessoa jurídica doadora;

b) Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990) — diz respeito a normas de deduções do imposto sobre a renda, do total de doações feitas aos fundos dos direitos da criança e do adolescente, por pessoas jurídicas e pessoas físicas.

c) Lei de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/91 — também conhecida como Lei Rouanet) — dispõe sobre as regras para dedução do imposto sobre a

renda de pessoas físicas ou jurídicas no caso de doações e contribuições a projetos culturais ou ao Fundo Nacional de Cultura;

d) Lei de Incentivo à Informática e Automação (Lei nº 8.248/91 — regulamentada pelo Decreto nº 792/93) — dispõe sobre regras para incentivos e deduções de impostos de pessoas jurídicas produtoras de bens e serviços de informática e automação.

Anexo 2

Organizações da sociedade civil de caráter público

Extratos do Projeto de Lei nº 4.690, do Poder Executivo, enviado à Câmara dos Deputados em 23 de julho de 1998

Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de caráter público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências.

Capítulo I — Da qualificação como Organização da Sociedade Civil de Caráter Público

Art. 1º — Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

(...)

Art. 2º — Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público:

I — as sociedades comerciais;

II — os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;

III — as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;

IV — as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;

V — as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens e serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI — os planos de saúde e assemelhados;

VII — as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;

VIII — as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;

IX — as cooperativas de qualquer tipo ou gênero;

X — as fundações públicas;

XI — as fundações ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas.

Art. 3º — A qualificação instituída por esta Lei somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujo objetivo social seja dedicado à realização de pelo menos uma das seguintes atividades:

I — assistência social;

II — promoção de cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III — promoção gratuita da educação;

IV — promoção gratuita da saúde;

V — promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI — defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII — promoção do voluntariado;

VIII — promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX — experimentação de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X — defesa e promoção de direitos estabelecidos e construção de novos direitos, inclusive os coletivos, difusos e emergentes;

XI — promoção da ética, da paz, da cidadania, da democracia e de outros valores universais;

XII — estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e de conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo;

XIII — assistência judiciária e proteção jurídica gratuita.

(...)

Capítulo II — Do Termo de Parceria

(...)

Art. 10 — O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

Parágrafo único: São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I — a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Caráter Público;

II — a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III — a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

IV — a de estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos diretores e empregados das Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, no exercício de suas funções;

V — a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Caráter Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório executivo à execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas.

(...)

Exposição de Motivos

(...)

3. No processo de negociação iniciado pelo Conselho da Comunidade Solidária sobre o marco legal do Terceiro Setor, que teve início em julho de 1997, foi possível aos interlocutores chegar a alguns consensos básicos que constituíram parâmetros para a elaboração das propostas de mudança do marco legal:

(...)

b) o fortalecimento do Terceiro Setor exige que seu marco legal seja reformulado;

c) a reformulação do marco legal do Terceiro Setor exige a construção de um entendimento mais amplo sobre a abrangência do próprio conceito de Terceiro Setor;

(...)

11. Os requisitos para o reconhecimento do Título de Utilidade Pública e Certificado de Fins Filantrópicos são de difícil acesso e de elevado custo operacional para as entidades. A vinculação existente entre a posse de títulos e registros e o acesso a determinados incentivos e parcerias com o Estado (por exemplo, dedução do imposto de renda das doações de pessoas jurídicas, acesso a subvenções e convênios, isenção de contribuição patronal à seguridade social) impõe barreiras burocráticas sucessivas e cumulativas em várias instâncias governamentais sem, no entanto, permitir uma base de informações segura para estabelecer relações entre as entidades e o Estado.

12. O atual sistema de qualificação não diferencia a finalidade social das entidades, tratando de forma idêntica entidades de fins mútuos (destinadas a um círculo restrito de sócios) e aquelas de fins comunitários (dirigidas à comunidade de um modo geral). A despeito do papel distinto que desempenham, a legislação considera os dois tipos de entidades igualmente aptas a receber os mesmos títulos e benefícios por parte do Estado, tais como: isenção da quota patronal da seguridade social, subvenções sociais e contratação direta.

(...)

14. Tendo em vista esses problemas, os principais objetivos da Lei proposta são:

a) classificar e qualificar as organizações do Terceiro Setor por meio de critérios simplificados e transparentes, possibilitando uma base de informações confiável e objetiva que oriente a definição de parceiros e concessão de incentivos governamentais;

b) implementar mecanismos adequados de responsabilização da organização visando garantir que os recursos de origem estatal administrados pelas entidades do Terceiro Setor de fato sejam destinados a fins públicos;

c) criar o Termo de Parceria, que é um instrumento de fomento que permite a negociação de objetivos e metas entre as partes e também o monitoramento e a avaliação dos projetos.

(...)

16. É preciso, ainda, esclarecer que o projeto de lei não interfere no regime atual composto pelos Títulos de Utilidade Pública, pelo Certificado de Fins Filantrópicos e pelo Registro no Conselho Nacional de Assistência Social. Esse regime será mantido e as entidades nele incluídas poderão ser classificadas de acordo com os preceitos do projeto. Essas entidades regidas pelo regime atual poderão acumular as duas qualificações por um prazo de dois anos, findo o qual terão que optar por um ou outro regime.

(...)

18. Atualmente, as entidades convenentes são aquelas que possuem Registro de Entidade de Assistência Social e Título de Utilidade Pública Federal. O problema refere-se à ênfase excessiva no controle *ex ante* das entidades para a obtenção de acesso aos benefícios governamentais e a formalização de convênios, em detrimento de critérios de avaliação de resultados. Além disso, quando ocorre a celebração de convênios, as entidades ficam sujeitas às mesmas regras gerenciais do setor estatal, perdendo a flexibilidade na administração e no uso de recursos.

(...)

22. Termo de Parceria é um instrumento de fomento que permite, por um lado, a negociação de objetivos e metas entre as partes e, por outro, o monitoramento e a avaliação dos projetos, possibilitando maior transparência dos produtos e resultados efetivamente alcançados pelas entidades. Enquanto instrumento de gestão, aponta para a melhora da qualidade dos serviços prestados, maior eficiência e flexibilidade do controle administrativo na aplicação dos recursos públicos, viabiliza a melhoria dos sistemas de gerenciamento, quer no âmbito da administração pública, quer na esfera das organizações da sociedade civil.

(...)